

EL ROL DE LA INFORMACION EN EL PROGRAMA DE
CONTROL DE LA ENFERMEDAD DE CHAGAS

por

ELIZABETH GRACIELA AZZI



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

BUENOS AIRES

1999

1

Universidad del Salvador

Tema:

EL ROL DE LA INFORMACIÓN EN EL PROGRAMA DE CONTROL
DE LA ENFERMEDAD DE CHAGAS

por Elizabeth Graciela Azzi



Tesina entregada como parte de los requerimientos de la
Maestría en Salud Pública

Tutor
Dr. Luis Argentino Pico

Adjunto
Dr. Ernesto De Titto

Directora:
Dra. Liliana Licciardi

INDICE

Agradecimientos	vi
Introducción	vii
Capítulo I: Vigilancia Epidemiológica	
Sistemas de Información y Comunicación	
Información.....	1
Sistemas de Información	1
Sistemas de Comunicación	2
Aspectos Generales	3
Componentes de un sistema de comunicación	3
Cantidad de información.....	3
Entropía.....	4
Codificación y redundancia	4
Autopistas de información	5
Usos de la Información	5
La información en el ámbito de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional	6
Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE).....	11
Generalidades del Sistema de Vigilancia Epidemiológica	11
Modalidades de Notificación	13
Inmediata.....	13
Semanal	13
Cuatrimestral.....	14
Niveles de Notificación	14
Situación Actual.....	15
Estrategias para el buen funcionamiento del SINAVE	16
Determinación de Prioridades.....	17
Indicadores.....	18
Simplicidad	18
Flexibilidad	18
Aceptabilidad	18
Sensibilidad.....	19
Predicción Positiva.....	19
Representatividad	19
Oportunidad	20
Supervisión del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica	20
Método A: Porcentaje de información útil.....	21
Método B: Subregistros	21

Definición de caso	22
Herramientas del SI.NA.VE.....	22
Planilla C2: Informe Epidemiológico Semanal.....	22
Planilla L2: Informe Epidemiológico del Laboratorio	23
Planillas Específicas: Evaluación Entomológica	24

Capítulo II: Control de la Enfermedad de Chagas

Enfermedad de Chagas.

Descripción del problema.....	25
-------------------------------	----

Vigilancia Epidemiológica de la Enfermedad de Chagas.....

Definición de Caso	30
Descripción Clínica.....	30
Evaluación del Sistema de Vigilancia Epidemiológica aplicado a la Enfermedad de Chagas	32
Cobertura.....	32
Producción	32
Calidad de la producción.....	33
Calidad de respuesta	34

Control de la Enfermedad de Chagas

Antecedentes	34
Programa y Plan de Acción Subregional	41
Finalidad	42
Programa “Ramón Carrillo”	43
Objetivos	43
Metas	44
Ejes de Acción	44
Problemas Presupuestarios.....	46

Capítulo III: Supervisión y Evaluación del Programa de Control de la Enfermedad de Chagas

Indicadores	50
Indicadores operacionales.....	51
Indice de dispersión.....	51
Infestación domiciliaria	51
Indicadores de producción y resultado	52
Control del vector en la vivienda	52
Evaluaciones Pretratamiento	52
Desisectación de la vivienda.....	52
Reinfestación de la vivienda.....	52
Indicadores de Cobertura	53
Vivienda.....	53

Habitantes.....	53
Localidades	53
Educación para la Salud.....	54
Distribución de material impreso	54
Charlas y conferencias.....	54
Capacitación	54
Supervisión.....	55
Investigación y ensayos en terreno.....	55
Trabajos científicos	55
Reuniones de Jefes de Programa	55
Indicadores de seguimiento y evaluación.....	56
Indicadores de gestión administrativa, presupuestaria y financiera.....	57
Indices de ausentismo de personal.....	57
Indices de rotación de insumos	57
Indices de compras	59
Indices de Recursos Humanos.....	59
Indices de Recursos Informáticos	60
Indices de Programación y Ejecución Presupuestaria	61
Indicadores del Grado de Ejecución Presupuestaria.....	61
Prevalencia	65
Visitas en terreno.....	72
 Capítulo IV: Estrategias para mejorar la eficiencia y calidad del Programa de Control de la Enfermedad de Chagas.	
Análisis de Costos.....	73
Definición de Costos.....	75
Clasificación.....	75
Variabilidad	76
Posibilidad de activación previa al consumo.....	78
Relación con el Centro de Costos.....	79
Naturaleza de los costos.....	80
Enfoques parciales para la determinación de costos.....	81
Horas Hombre.....	81
Volumen –Producción.....	82
Sobre la base de la proporción del personal	82
Elementos del costo	82
Unidad de Costeo.....	83
Tipos de Centros de Costos.....	84
Centros de Absorción de Costos	84
Centros de Servicios.....	84
Pasos para la definición de un sistema de costos.....	85
Evaluación de responsables.....	90

Precauciones a tener en cuenta al utilizar esta información para la toma de decisiones.....	91
Costos para la toma de decisiones.....	91
Costo Promedio Real por Prestación	92
Costo por Diagnóstico.....	93
Costo de oportunidad a partir de una valoración teórica.....	93
Costo de consulta.....	93
Nivel de producción de cada servicio.....	94
Situación Económica.....	94
Situación Financiera.....	94
El enfoque sistémico y racional en el proceso de toma de decisiones	95
El proceso de toma racional de decisiones	95
La aplicación del método científico.....	96
La aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos	99
Toma de decisiones bajo certidumbre.....	100
Toma de decisiones bajo riesgo.....	100
Toma de decisiones bajo incertidumbre	100
Toma de decisiones bajo conflicto	101
Herramientas para la toma racional de decisiones	104
Punto de Equilibrio	105
Punto de Equilibrio en unidades.....	105
Punto de Equilibrio en pesos.....	105
Punto de Equilibrio en porcentaje de capacidad instalada.....	106
Otras aplicaciones	106
Matriz de Pago y Árbol de Decisión	107
Matriz de Pagos	107
Árbol de Decisión	112
Planificación de Actividades.....	118
Empleo de Pronósticos	118
Métodos cuantitativos	119
Métodos cualitativos.....	120
Cuadros Comparativos	121
Métodos Básicos del Análisis de Series de Tiempo	122
Métodos Básicos del Análisis Causal.....	126
Métodos Básicos del Análisis Cualitativo.....	130
Selección de alternativas mediante la utilización de la Programación Lineal... 134	
Planteo de problemas típicos de Programación Lineal.....	135
Problemas de Dieta.....	135
Problemas de mezclas o combinación de productos.....	136
Cadenas de Eventos	139
Herramientas para planificación, programación y control de proyectos	140
Gráficas de Gantt.....	140
Redes de Proyectos	140
PERT	141
Camino Crítico	141

Sistemas y modelos de inventario	141
Líneas de Espera y Teoría de las Colas	143
Solución de problemas mediante el diseño de Modelos de Simulación del comportamiento del Sistema	143
Utilización de la Teoría de Juegos.....	144
Análisis de Costo – Efectividad	145
Principios Básicos.....	145
Aplicaciones.....	146
Requisitos.....	147
Limitaciones.....	148
Ventajas del análisis.....	151
Etapas del Costo – Efectividad	152
Capítulo V: Comentarios y Conclusiones.....	161
Bibliografía	164
Anexos	
Anexo A: Cuadros.....	167
Anexo B: Encuesta	172
Anexo C: Planillas	174
Anexo D: Mapas	179
Anexo E: Gráficos.....	181
Anexo F	
Sección 1.....	185
Sección 2.....	192
Sección 3.....	196
Glosario.....	206

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a los Doctores Dora Vilar , Elsa Segura, Carlos María Juliá, Clara Riva Posse, Alicia Vermé, Cristina Echegoyen, en particular a Ernesto De Titto, a Liliana Abramo Orrego y a Rolando Boffi, quienes me brindaron el material necesario para elaborar el presente trabajo y muy especialmente al tutor de esta tesina Prof. Dr. Argentino Luis Pico por su permanente estímulo e invaluable asesoramiento.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo analizar críticamente la necesidad de contar con información adecuada en los Programas de Control de Enfermedades.

A efectos de acotar la dimensión del tema y de trabajar sobre datos reales, la autora ha elegido, uno de los problemas sanitarios más graves de América Latina: La Enfermedad de Chagas.

Cabe destacar, que una cuarta parte de la población de América se encuentra bajo riesgo y aproximadamente el 20% se halla infectada por el *Trypanosoma cruzi*, parásito que causa dicha enfermedad y presenta dificultades para su control.

En forma secuencial se analizan los sistemas de información y criterios actualmente en uso; la Enfermedad de Chagas, en sus dos dimensiones: como patología y como problema sanitario; la Vigilancia Epidemiológica; el Programa de Control de la Enfermedad de Chagas, que se lleva a cabo actualmente y los criterios de Evaluación de dicho Programa de Control.

A partir de dicho estudio surge la propuesta de las herramientas necesarias: 1- para mejorar la evaluación y con ello el funcionamiento del Programa y 2- para cumplimentar los requisitos del Sistema de Presupuesto de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156, en lo referente a la cuantificación e la producción de la producción y al costeo de la misma.

El universo está constituido por la información disponible en el Programa de Control de la Enfermedad de Chagas del Ministerio de Salud y Acción Social y la unidad de observación son los datos e indicadores del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE).

Para poder conocer la intensidad de la enfermedad y actuar sobre sus consecuencias es indispensable cuantificar su magnitud. A tal efecto se mide el riesgo de enfermar mediante las tasas de incidencia y de prevalencia.

La enfermedad de Chagas afecta principalmente a las poblaciones rurales de una gran región de las Américas que parte desde Estados Unidos hasta Argentina y

Chile, a excepción de unos territorios muy pequeños de las Guyanas y toda el área prácticamente no poblada del bosque amazónico.

La extensión de la ocurrencia de la Enfermedad de Chagas en los pobladores rurales se debe principalmente a que en sus viviendas se encuentran insectos que hallan ese ambiente apropiado para vivir.

Actualmente, la Enfermedad de Chagas, puede presentarse tanto en las áreas rurales como urbanas, lo cual constituye un problema sanitario de gran importancia, para nuestro país, donde fundamentalmente se centralizará el presente estudio.

Toda ciencia parte de la observación y la descripción, y la epidemiología no es una excepción.

Esta frase conjuntamente con las razones expuestas al presentar el tema, despertaron la inquietud de la investigadora, para llegar a alcanzar el objetivo propuesto a través de un estudio descriptivo.

En el trabajo se muestra la distribución temporal y geográfica de la Enfermedad de Chagas, y la distribución de la misma en las personas, a efectos de demostrar la gravedad del problema.

Se describe la información y los indicadores con los que cuenta el programa y se analizan los datos relevados.

Estos datos permiten elaborar nuevos elementos de juicio, necesarios para planificar, programar y evaluar los Programas de Control a través de herramientas pertinentes.

Los resultados obtenidos a través de la aplicación de nuevos indicadores que se confirmarán o refutarán en una etapa posterior, permitirán la toma de decisiones a fin de establecer nuevas líneas de trabajo o continuar con las actuales.

La recolección de bibliografía y registros está seguida por una etapa de elaboración, por medio de la cual los datos son volcados, en forma ordenada, en tablas y gráficos.

Los datos recogidos (clasificados, revisados y ordenados) se presentarán a través de Cuadros, Tablas y Gráficos.

Del análisis comparativo de los mismos, surgen las cifras que sintetizan los principales aspectos del problema, facilitando la rápida descripción y comparación de los mismos, a fin de determinar la importancia de actuar sobre sus causas.

Por otra parte, el estudio de la información procedente de la recopilación bibliográfica, nos acercó a metodologías para acceder a datos más confiables que permitirán retroalimentar al Programa de Control y tomar decisiones en condiciones de menor incertidumbre.

A partir de los resultados obtenidos, en esta investigación se proponen los instrumentos a utilizar y se elaboran las conclusiones.

Las fuentes de los datos utilizados en la tesina son:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Anuarios Demográficos, Censos de población y registros vitales.

Dirección de Epidemiología: Registros del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica e informes epidemiológicos.

Organismos Internacionales: O.M.S., O.P.S., Naciones Unidas.

La estadística, es una herramienta indispensable en este trabajo porque a través de ella es posible obtener, elaborar, interpretar y comprender la información sobre la enfermedad que nos ocupa.

Se parte de los siguientes requisitos para recoger los datos que informan sobre las características del estudio, a fin de evitar un gasto inútil de recursos.

Sólo se recogerán datos útiles a los propósitos de la investigación que sean fáciles de obtener y susceptibles de ser medidos, puesto que uno de los propósitos del estudio es medir objetivamente los resultados del Programa de Control; en lo posible exactos, confiables y actuales con respecto al trabajo, es decir datos que informen sobre los hechos ocurridos en forma próxima al inicio, datos relevados en lo posible con una anticipación no mayor de diez años y por último los datos deben estar perfectamente definidos manteniendo la uniformidad de criterio en la recolección de los mismos.

Esta tesina está destinada a personas o profesionales de otras disciplinas que sin conocimientos médicos previos, están interesados en conocer, analizar y evaluar sus aportes para resolver los problemas sanitarios de nuestro país.

CAPÍTULO I

VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA

Sistemas de Información y Comunicación

Información

La palabra información tiene distintas acepciones que se expresan en el diccionario de la Real Academia Española a través de las siguientes definiciones:

“Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”

“Señal transmitida entre la entrada y la salida de un sistema.”

“ Son los mensajes: voz o música transmitida por teléfono o radio, escritos o gráficos transmitidos por diarios, revistas, libros, anuarios estadísticos, imágenes transmitidas por sistemas de televisión, información digital en sistemas y redes de computadoras, e incluso a los impulsos nerviosos en organismos vivientes.”

Sistemas de información

La información para ser útil debe estar sistematizada, es decir, ordenada siguiendo una estructuración lógica para la transmisión y el procesamiento de la misma.

Un sistema de información es un conjunto de reglas, principios o medidas enlazados entre sí.

“La finalidad de los sistemas de información en el campo de la salud es la identificación de los problemas particulares y colectivos, la evaluación de su importancia relativa, la estimación de la prevalencia y el costo social de los mismos, la identificación de la eficacia y los riesgos de las distintas formas de intervención y la evaluación del costo – beneficio de las medidas de prevención, control y restablecimiento de la salud...” (Kerr White)

La información de estos sistemas deberá estar relacionada con necesidad que tienen las poblaciones de mejorar las condiciones de salud individual y colectivamente, y responder al raciocinio epidemiológico (pensar epidemiológicamente sobre la población)

Los cambios tecnológicos, conceptuales y los nuevos usos de la epidemiología, tanto como las cambiantes necesidades de los procedimientos y políticas de salud han obligado al desarrollo de sistemas más ágiles y sencillos para detectar rápidamente a las poblaciones vulnerables y de mayor riesgo.

No obstante lo expuesto, uno de los problemas más serios que afrontan estos sistemas: es la falta de una fluida circulación de la información.

La necesidad de una base teórica para la tecnología de la comunicación surgió del aumento de la complejidad y de la masificación de las vías de comunicación, tales como el teléfono, las redes de teletipo y los sistemas de comunicación por radio y todas las restantes formas de transmisión y almacenamiento de información, incluyendo la televisión y los impulsos eléctricos que se transmiten en las computadoras y en la grabación óptica de datos e imágenes.

Sistemas de comunicación

La teoría de la información fue desarrollada inicialmente, en 1948, por el ingeniero electrónico estadounidense Claude E. Shannon, en su artículo, A Mathematical Theory of Communication (Teoría matemática de la comunicación). Se ocupa de la medición de la información, de la codificación de la misma y de la capacidad de los sistemas de comunicación para transmitir y procesar información.

Aspectos Generales

a. Componentes de un sistema de comunicación

El tipo de sistema de comunicación más estudiado consta de varios componentes:

1°. La fuente que produce un mensaje o información que luego será transmitida.

2°. El transmisor que convierte el mensaje en señales.

3°. El canal o medio a través del cual se transmiten las señales. Este canal es especialmente susceptible a interferencias procedentes de otras fuentes, que distorsionan y degradan la señal.

4°. El receptor, que transforma de nuevo la señal recibida en el mensaje original.

5°. El destinatario, es decir quien recibe el mensaje.

Dos de las principales preocupaciones en la teoría de la información son la reducción de errores por interferencias en los sistema de comunicación, y el uso más eficiente de la capacidad total del canal.

b. Cantidad de información

Un concepto fundamental en la teoría de la información es que la cantidad de información contenida en un mensaje tiene un valor matemático definido y medible. El término cantidad no se refiere a la cuantía de datos, sino a la probabilidad de que un mensaje, dentro de un conjunto de mensajes posibles, sea recibido. En lo que se refiere a la cantidad de información, el valor más alto se le asigna al mensaje que menos probabilidades tiene de ser recibido. Si se sabe con certeza que un mensaje va a ser recibido, su cantidad de información es 0. Si, por ejemplo, se lanza una moneda al aire, el mensaje conjunto cara o cruz que describe el resultado, no tiene cantidad de información. Sin embargo, los dos mensajes por separado cara o cruz tienen probabilidades iguales de valor un medio.

Para relacionar la cantidad de información (I) con la probabilidad, Shannon presentó la siguiente fórmula:

$$I = \log_2 1/p$$

Utilizando esta fórmula, obtenemos que los mensajes cara y cruz tienen una cantidad de información de $\log_2 2 = 1$.

La cantidad de información de un mensaje puede ser entendida como el número de símbolos posibles que representan el mensaje. En el ejemplo anterior, si cruz está representado por un 0 y cara por un 1, sólo hay una forma de representar el mensaje: 0 o 1. El 0 y el 1 son los dígitos del sistema binario y la elección entre estos dos símbolos corresponde a la llamada unidad de información binaria o bit.

c. Entropía

En la mayoría de las aplicaciones prácticas, hay que elegir entre mensajes que tienen diferentes probabilidades de ser enviados. El término entropía ha sido tomado prestado de la termodinámica, para designar la cantidad de información media de estos mensajes. La entropía puede ser intuitivamente entendida como el grado de 'desorden' en un sistema. En la teoría de la información la entropía de un mensaje es igual a su cantidad de información media. En los sistemas de comunicación modernos, se añade redundancia artificial a la codificación de mensajes, para reducir errores en la transmisión de los mismos.

d. Codificación y redundancia

Una transmisión y almacenamiento eficiente de la información exige la reducción del número de bits utilizados en su codificación.

Se puede demostrar que la entropía del español normal escrito es aproximadamente de un bit por palabra. Esto demuestra que la lengua española (como cualquier otra) tiene una gran cantidad de redundancia incorporada, que se denomina redundancia natural. Esta redundancia permite, por ejemplo, a una persona entender mensajes en los cuales faltan vocales, así como descifrar escritura poco legible. En los sistemas de comunicación modernos, se añade redundancia

artificial a la codificación de mensajes, para reducir errores en la transmisión de los mismos.

e. Autopistas de la información

Este concepto es utilizado sobre todo en el mundo de la administración pública y de la política; hace referencia a la disponibilidad y utilización de servicios modernos de información a través de diferentes cauces de transporte de alta capacidad.

La palabra autopista evoca la idea de una infraestructura nacional común capaz de suministrar gran cantidad de información a alta velocidad al público en general, centrada en la idea de un único medio de propiedad estatal para el transporte de los datos.

La puso de moda el vicepresidente de Estados Unidos Albert Gore y con la intención de realzar su importancia, también se la denominó Infraestructura de Información Nacional o Global

En la práctica el concepto ha sido sustituido con el arribo de Internet, el cual constituye el principal ejemplo contemporáneo del cambio de enfoque.

Usos de la información

El diseño de los sistemas de salud a partir del pensamiento epidemiológico debe incorporar los avances de la informática, la utilización de las teorías descriptas en lo relativo a la información para el manejo de problemas prioritarios. Se debe hacer énfasis en la necesidad de relacionar usos, contenidos y sujetos a fin de operacionalizar la participación social y la toma de decisiones.

Si esta información, se transforma para la acción, es decir: los datos se convierten en indicadores, los indicadores en índices y los índices en vigilancia epidemiológica, puede ofrecer a quien tenga que tomar una decisión en temas de salud, una evaluación bastante exacta sobre las condiciones de vida y de salud – enfermedad de una comunidad.

En este sentido un sistema de información forma parte de otro mayor de vigilancia y monitoreo epidemiológico. Para que estos subsistemas tengan sentido es necesario que cuenten con:

- a) Esquemas apropiados y bien coordinados para la recolección de datos
- b) Mecanismos rápidos para el análisis de la información recolectada y fórmulas oportunas de retroalimentación para la acción
- c) Organismos de intervención para poder tomar medidas correctivas.
- d) Capacitación de los miembros del equipo de salud, para que tengan claro cual es el rol que deben cumplir, y
- e) La circulación fluida y periódica de los resultados y de la información.

La información en el ámbito de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

A través de la Reforma del Estado se redefinieron y ajustaron los roles del Estado, se definió e instrumentó un amplio plan de privatizaciones de empresas públicas, se transfirieron los servicios de salud y educación a las provincias, se crearon mecanismos de desregulación económica y se encaró la reforma administrativa del Gobierno Nacional.

En la actualidad el Sector Público Nacional posee un tamaño más pequeño, en cuanto a su dimensión.

En sus nuevas funciones el Estado asumió la responsabilidad de la producción de los bienes estrictamente públicos y la regulación y control de los servicios públicos privatizados.

El otro pilar de la política económica ha sido el Programa de Saneamiento y Ajuste Fiscal.

Los objetivos básicos del Programa fueron:

Reimplantar la cultura presupuestaria

Equilibrar las cuentas fiscales

Incrementar la recaudación fiscal, haciendo más simple y equitativo el sistema impositivo, mejorando la administración tributaria y combatiendo la evasión.

Reducir y reasignar el gasto público, con un incremento de su eficacia y eficiencia, vía la privatización de las empresas públicas, la descentralización de los servicios públicos y la desburocratización de la gestión estatal.

Reestructurar los pasivos del Estado, refinanciándolos en función de las posibilidades de pago, y

Reorganizar la administración financiera del Estado.

La Reforma de la Administración Financiera del Estado, estuvo dirigida a la transformación profunda de los Sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad y Control Interno y Externo.

Dichos sistemas sufrieron un continuo y persistente deterioro durante el proceso inflacionario, tanto en su operabilidad como en su confiabilidad y oportunidad en la generación de información.

El instrumento normativo fundamental para encarar dicho proceso de reforma es la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

A manera de síntesis los aspectos más relevantes de la reforma de la Administración Financiera fueron:

Que la gestión pública se realice con economicidad, eficiencia y efectividad

Que la administración de los recursos públicos se efectúe en un marco de absoluta transparencia.

Que se genere información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los distintos niveles directivos y políticos de la Administración Pública.

Que los sistemas de la administración financiera se interrelacionen con los de control interno y externo a fin de facilitar la eficacia de éstos y lograr una efectiva transformación de aquellos.

La reforma de la Administración financiera se sustenta, en primer lugar: en la información financiera oportuna y fidedigna que comprenda toda la gestión de las instituciones públicas, y en segundo lugar: en un nuevo modelo de gestión de los recursos.

Las Cuentas Nacionales tienen dos conceptos básicos el ingreso y el gasto:

Ingreso: toda transacción que implique la utilización de un financiamiento (fuente de fondos). Los recursos se originan en transacciones que representan resultados positivos (ingresos corrientes), disminución de activos e incremento de pasivos.

Gasto: toda transacción que implique una aplicación financiera (uso de fondos). Los gastos son transacciones que representan resultados negativos (gastos corrientes), incremento de activos y disminución de pasivos.

El gasto público es un viejo tema, pero siempre vigente e intelectualmente desafiante por su rica temática económico financiera, institucional, social y política.

En el último cuarto del siglo que finaliza, el gasto público fue utilizado como variable en el desarrollo económico – social y su planificación, en el proteccionismo y en la expansión del Estado, en los procesos de desequilibrios e inflación, en la crisis de los 80 y en las políticas a las que dio lugar, en escenarios creados por estrategias centradas en la apertura del mercado, privatizaciones y reducciones del sector público.

Actualmente en un contexto de estabilidad de precios, las economías industrializadas han experimentado en los años 90 cuatro tendencias asociadas con dicho tema:

Déficit presupuestario significativo o elevado en función al PBI, que ha evolucionado hacia un déficit moderado o bajo

Descenso persistente de la inflación, hasta tasas anuales inferiores al 3%

Intensificación y preserverancia del desempleo en tasas elevadas de hasta dos dígitos

Crecimiento del producto per cápita inferior al de la segunda parte de la década precedente.

Al margen de estos resultados empíricos es destacable la trascendencia conceptual y la promoción que se le ha dado al tema a través de los organismos financieros multilaterales y las agencias internacionales, a los objetivos de reducir la inflación mediante el control del gasto y del déficit, utilizando como herramienta el presupuesto público.

Por medio de esta tendencia se pretende que el gasto público apoye en el corto plazo la estabilidad de precios.

Esto implica que cuando la demanda aliente tensiones inflacionarias, el gasto público se ajuste hacia abajo para desactivar las mismas, y a la inversa, cuando la demanda se desacelera, provocando desflación, el gasto se incrementa para impedir que el nivel general de precios decline.

De modo que cuando la política presupuestaria, emplea su potencial para evitar la inflación, resulta pasiva o nula para resolver los problemas de equidad y bienestar social.

Cuando la política de ajuste se traduce en recortes presupuestarios, se recurre al consuelo de medios alternativos para resolver los problemas originados por la eliminación de asignaciones. En lo social, se piensa en la focalización, como medio para mitigar el perjuicio, los fondos de desarrollo social, la cooperación internacional y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

Pero, al momento de evaluar estos sustitutos se verifica que los recursos que se movilizan son insuficientes, y que padecen fallas conceptuales, administrativas y de otra naturaleza que limitan su eficacia, al mismo tiempo que se recargan de métodos más complejos que útiles, en búsqueda de un servicio que favorezca a los más pobres de los pobres, a los que en la práctica raramente se consigue llegar.

Es difícil sustituir la capacidad de los organismos dedicados al gasto social, por más tradicional y defectuosa que la misma sea, el costo sigue pesando en el presupuesto, aunque se los deje transitoriamente sin inversiones y se eliminen los gastos corrientes.

En las políticas de ajuste de los '80, se puso el énfasis en la contención y disciplina del gasto público, pero, una vez llegado este a su cuota mínima política y

socialmente aceptable, en los '90 se ha tenido que emprender el mejoramiento de los ingresos.

En ausencia de sistemas tributarios eficaces para captar ingresos y generar riqueza y equidad social, el gasto carece de un soporte firme para cumplir sus funciones.

Otra fuente a la que se requirió para captar ingresos fue la venta del patrimonio público, aunque en nuestro país, prioritariamente, se han cubierto deudas e inversiones financieras, y en parte entraron como fondos generales del Estado, en donde no ha sido claro el destino y la eficacia que ha tenido esa masa de recursos.

Hoy sería muy difícil recurrir a esta fuente de recursos, ya que no se cuenta con la permisibilidad social para poder enajenar los pocos bienes que quedan.

Otra fuente es el endeudamiento, el cual aporta, en términos netos, pocos recursos frescos, tal magnitud ha alcanzado la deuda, que induce a que se tomen nuevos préstamos para servir a otros más viejos.

El sistema de manejo del gasto público se encuentra en un estado de cambio continuo. Recientemente se ha reconocido la insuficiencia del sistema para emprender las necesidades de estabilización macroeconómica o en la provisión de servicios a la comunidad a un costo real.

Si el gasto público se sigue considerando como una variable de ajuste, en vez de considerarlo como un acicate para la construcción de sistemas tributarios más eficaces, no podremos solucionar los problemas de inequidad y bienestar social.

Las nuevas propuestas para el manejo del gasto público, tienen como meta mejorar los procedimientos, a tal fin deberán tenerse más en cuenta los aspectos operativos de la formulación de políticas, procesos de control, pagos a terceros, y ejecución de contratos. Además de procurar la descentralización, acuerdos en las metas, una detallada información de costos y un mejorado marco de rendición de cuentas.

Actualmente, se han cumplimentado en mayor o menor grado, la mayoría de los aspectos operativos enumerados precedentemente, excepto el que requiere de